



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Zinstytucjonalizowana kontrola finansów Wspólnoty Europejskiej : Europejski Trybunał Obrachunkowy

Author: Marek Zdebel

Citation style: Zdebel Marek. (2009). Zinstytucjonalizowana kontrola finansów Wspólnoty Europejskiej : Europejski Trybunał Obrachunkowy W: B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka (red.), "Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe - granice i wspólne obszary : księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej" (s. 621-630). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Marek Zdebel

Zinstytucjonalizowana kontrola finansów Wspólnoty Europejskiej — Europejski Trybunał Obrachunkowy

Proces integracji państw członkowskich dokonujący się w ramach Wspólnoty Europejskiej (Unia) zapoczątkowany został dążeniem do scalenia rynków krajowych w rynek wspólnotowy¹. Jest on kontynuowany i opiera się na mechanizmach rynkowych. Jego skuteczność zależy od polityki gospodarczej prowadzonej w imieniu Unii przez jej władze oraz władze poszczególnych państw członkowskich. W sferze finansowej wiąże się to w pierwszym rzędzie ze znalezieniem unijnych źródeł finansowania przedsięwzięć podejmowanych przez członków wspólnoty, lecz także z wypracowaniem sposobów (narzędzi) kontroli prawidłowości wykorzystywania środków finansowych pochodzących z tych źródeł².

Polityka gospodarcza realizowana przez kraje tworzące Unię opiera się na wykorzystywaniu zróżnicowanych instrumentów finansowych i instytucji o takim charakterze. Do najważniejszych należy zaliczyć budżet krajowy oraz budżety samorządowe. Podobne instrumenty znajdują zastosowanie w zakresie polityki gospodarczej Unii, choć w tym wypadku budżet z założenia jest jednorodny, albowiem w Unii brak odpowiedników budżetów lokalnych, a ponadto elementy tego planu finansowego nie dotyczą konkretnego kraju, lecz obejmują funkcjonowanie podmiotu o statusie organizacji międzynarodowej. Specyfika gospodarki finansowej prowadzonej w imieniu Unii przez jej władze (Komisja) oraz wyspecjalizowane instytucje wynika także z faktu, iż w przeciwieństwie do większości organizacji międzynaro-

¹ Por. L. Oręziak: *Finanse Unii Europejskiej*. Warszawa 2004, s. 107.

² Ibidem.

dowych, przychody Wspólnoty opierają się nie tylko na wkładach pochodzących od państw członkowskich, lecz również na zasobach własnych tej organizacji (ang. *own resources*). Przez fakt, że ogół środków będących do dyspozycji Wspólnoty i jej członków pochodzi z ich zaangażowania finansowego w różnej postaci i równocześnie są one wydatkowane na realizację zadań Wspólnoty traktowanej jako całość, lecz także jej poszczególnych członków, nabierają one wymiaru publicznego. To zaś w konsekwencji wywołuje potrzebę stworzenia rozwiązań prawnych i instytucjonalnych zapewniających kontrolę prawidłowości ich wykorzystywania³.

Przedmiotowa kontrola korzystająca z doświadczeń państw członkowskich i obowiązujących w tym zakresie międzynarodowych standardów nie ogranicza się do kontroli wewnętrznej. Przeciwnie, analogicznie do krajowych systemów kontroli, należy wyróżnić dwa podstawowe jej rodzaje: kontrolę wewnętrzną i kontrolę zewnętrzną⁴. Ta pierwsza realizowana przez kontrolerów finansowych (wewnętrznych audytorów) i księgowych ustanawianych w każdej instytucji i organie Wspólnoty ma szeroki zakres terytorialny i może dotyczyć zarówno operacji dokonywanych przez organy i instytucje Unii, jak i w ramach państw członkowskich, lecz związanych z wpływami i wydatkami budżetu wspólnotowego⁵ — art. 279 ust. 1 Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (TWE)⁶.

Kontrolę zewnętrzną realizują na ogół podmioty niezależne od instytucji kontrolowanych. W warunkach unijnych powierzono ją Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu, zwanemu także Trybunałem Audytorów, Trybunałem Rewidentów lub Trybunałem Rewidentów Księgowych⁷ (Trybunał).

W literaturze przedmiotu ideę powołania Trybunału wywodzi się wprost z podstawowych zasad demokracji, tj. zasady funkcjonowania odrębnej in-

³ Por. C. Herma: *Trybunał Obrachunkowy jako instytucja kontroli finansowej Wspólnot Europejskich*, s. 97, strona internetowa: www.2ukie.gov.pl/www/serce.nsf/o/EDFF2BB79A5F-22CEC12572180054D96B-open-93k.

⁴ Ibidem.

⁵ Podstawy prawne takiej działalności ustala w szczególności Council Regulation (EC Euroatom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities. Dz.U. WE 2002, nr L 248.

⁶ Traktat podpisany dn. 25 marca 1957 r. w Rzymie pod nazwą Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Obecna nazwa obowiązuje od dn. 1 listopada 1993 r., od wejścia w życie Traktatu o Unii Europejskiej, podpisanego dn. 7 lutego 1992 r. w Maastricht.

⁷ Niejednolitość nazewnictwa stanowi następstwo faktu, że w poszczególnych językach oficjalnych Wspólnoty używano różnych nazw, np.: *Court of Auditors* (ang.), *Cour. des Comptes* (fran.), *Rechnungshof* (niem.).

stytucji kontrolującej środki pozostające w gestii państwa, niezależnej od jego władzy wykonawczej i działającej w granicach prawa⁸.

Trybunał, który rozpoczął działalność dn. 18 października 1977 r., został powołany do życia tzw. drugim traktatem budżetowym z 1975 r.⁹ Utworzono go z połączenia dwóch wcześniej istniejących instytucji kontrolnych — The Audit Board of the EEC and Euratom oraz The ESCC Audytor¹⁰, nie jako kolejną instytucję wspólnotową, ale jako niezależny wyspecjalizowany organ¹¹.

Pozycja prawna Trybunału, mimo że od początku przyznano mu uprawnienia w zakresie sprawowania kontroli budżetowej, i to zarówno w odniesieniu do budżetu ogólnego Unii, jak i budżetu operacyjnego Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, uległa ugruntowaniu z chwilą wejścia w życie Traktatu z Maastricht. Wówczas bowiem Trybunał formalnie uzyskał status instytucji wspólnotowej (art. 7 ust. 1 TWE) i został zrównany z innymi instytucjami tego rodzaju¹². Oprócz zmiany statusu prawnego i politycznego, instytucję tę wyposażono w nowe uprawnienia. Do najważniejszych należy zaliczyć prawo wnoszenia do Trybunału Sprawiedliwości skargi na bezczynność Parlamentu, Rady lub Komisji (art. 232 TWE). Dalszego wzmocnienia pozycji Trybunału jako samodzielnej instytucji kontroli finansów unijnych można doszukać się w postanowieniach Traktatu z Amsterdamu, który wszedł w życie z dn. 1 maja 1999 r. Wskazują na to postanowienia art. 5 i art. 230 zmienionego TWE. Jak wynika z pierwszego z powołanych przepisów, Trybunał, oprócz Parlamentu, Komisji i Trybunału Sprawiedliwości, realizuje swe uprawnienia zgodnie z warunkami i celami przewidzianymi w traktatach ustanawiających Wspólnoty Europejskie i Traktacie o Unii Europejskiej. W myśl drugiego z wymienionych przepisów natomiast Trybunał w zakresie ochrony własnych uprawnień wyposażony został w prawo wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości na nieważność aktów prawnych przyjmowanych przez Parlament, Radę, Komisję i Europejski Bank Central-

⁸ Por. S. Mitrowski: *Europejski Trybunał Obrachunkowy — organ kontrolny w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*, s. 1, strona internetowa: www.studiaeuropejskie.pl/save.php-id=379.

⁹ Treaty z dn. 22 lipca 1975 r. amending certain financial provisions of the Treaties establishing the European Communities and of the Treaty establishing a single Council and a single Commission of the European Communities. Dz.U. WE, No L 359 z dn. 31.12.1977 r., s. 4.

¹⁰ Por. G. Lienbacher: *Rechnungshof*. In: *EU-Kommentar*. Hrsg. J. Schwarze. Baden-Baden 2000, s. 2060; B. Srebro: *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej*. Kraków 2004, s. 104.

¹¹ Na potrzebę utworzenia takiej instytucji Parlament Europejski zwracał uwagę już w 1973 r.; por. J. Ingram: *The European Court of Auditors: Current Legal Issues*. CMLRev. 2000, vol. 37, no. 1, s. 129.

¹² Por. *Prawo europejskie. Zarys wykładu*. Red. R. Skubisz, E. Skrzydło-Tesalska. Lublin 2003, s. 109.

ny¹³. Ostatnie zmiany TWE dokonane w Nicei i Lizbonie nie wprowadziły zasadniczych modyfikacji funkcjonowania omawianej instytucji.

Według przepisu art. 246 TWE, podstawową funkcją Trybunału jest kontrola rachunków¹⁴. Zakresy podmiotowy i przedmiotowy działalności kontrolnej Trybunału wynikają także, a właściwie podlegają doprecyzowaniu przez postanowienia art. 248 ust. 1 i 2 powołanego aktu prawnego. Treść pierwszego z powołanych przepisów pozwala bowiem uznać, że Trybunał kontroluje rachunki dotyczące wszystkich dochodów i wydatków Wspólnoty oraz wszystkich dochodów i wydatków każdej instytucji ustanowionej przez Wspólnotę, chyba że wyklucza to dokument założycielski. Na mocy tego przepisu Trybunał przedkłada również Parlamentowi i Radzie deklarację o wiarygodności prowadzenia rachunków i zgodności z prawem, a także prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Z kolei ust. 2 art. 248 upoważnia Trybunał do badania zgodności z prawem i prawidłowości wszystkich dochodów i wydatków oraz upewnienia o gospodarności wykonywania budżetu.

Oprócz wskazanych funkcji typowo kontrolnych, po zmianach wprowadzonych Traktatem z Amsterdamu Trybunał został zobligowany do podejmowania szerszych niż do tej pory działań mających na celu ochronę interesów Wspólnot Europejskich. Częściowo są one związane z podejmowanymi działaniami kontrolnymi. Przede wszystkim, zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu art. 248 ust. 2, Trybunał, kontrolując legalność i prawidłowość rachunków, jest zobowiązany do składania raportów w przypadku stwierdzenia jakiegokolwiek nieprawidłowości¹⁵ w tym zakresie. Do ostatniej z wymienionych funkcji Trybunału nawiązuje także treść art. 280 ust. 4 TWE, który omawiając środki podejmowane przez Radę Wspólnoty mające na celu zapobieganie i zwalczanie oszustw naruszających interesy Wspólnoty zobowiązuje ją do konsultowania ich treści z Trybunałem¹⁶. Do pozakontrolnych funkcji Trybunału należy wreszcie zaliczyć przedstawianie opinii w sprawie projektów rozporządzeń finansowych Rady, określających w szczególności procedurę stanowienia i wykonywania budżetu oraz

¹³ Por. C. Herma: *Trybunał...*, s. 100.

¹⁴ Według H. Sochackiej-Krysiak, Trybunał stanowi oficjalny urząd „superkontrolny”; por. L. Kurowski, E. Ruśkowski, H. Sochacka-Krysiak: *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*. Warszawa 2000, s. 185.

¹⁵ Pojęcie „nieprawidłowość” zostało zdefiniowane w art. 1 Konwencji z dn. 26 lipca 1995 r. o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich; por. B. Srebro: *Ochrona...*, s. 108.

¹⁶ Regulacje przyjęte w przepisach art. 248 ust. 2 i art. 280 TWE pozwalają wykorzystywać wyniki postępowań kontrolnych Trybunału do podejmowania przez wyspecjalizowane instytucje unijne działań przeciwdziałających oszustwom finansowym na szkodę Unii, przede wszystkim Office Européen de la Lutte Anti Fraud — Europejskie Biuro ds. Przeciwdziałania Oszustwom [OLAF].

przedstawianie i kontrolowanie rachunków, a także aktów ustalających reguły odpowiedzialności podmiotów sprawujących kontrolę (kontrolerów finansowych, księgowych itp.), sprawujących wewnętrzną kontrolę finansową w poszczególnych instytucjach Wspólnot — art. 279 ust. 1 TWE. Opinii Trybunału wymagają także projekty aktów określających sposoby i procedurę, według których dochody budżetowe przewidziane w ramach systemów zasobów własnych są pozostawione do dyspozycji Komisji¹⁷.

Możliwość wypełniania funkcji kontrolnych Trybunał realizuje za pomocą czynności o charakterze sprawozdawczym. Obowiązek dokonania takich czynności wynika zaś jednoznacznie z przepisu art. 248 TWE, zgodnie z którym Trybunał składa sprawozdanie:

- w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w toku badania działań władz Wspólnoty z punktu widzenia zgodności z prawem i prawidłowości gromadzenia dochodów oraz dokonywania wydatków, w razie stwierdzenia jakiegokolwiek nieprawidłowości — ust. 2;
- roczne — po zamknięciu każdego roku budżetowego, przedkładając je innym organom wspólnoty i publikując wraz z odpowiedziami tych organów na uwagi Trybunału — ust. 4;
- specjalne w szczególnych sprawach — ust. 4.

Fakt, iż Trybunał na mocy przepisów TWE został zobowiązany do przygotowywania sprawozdań z przeprowadzonych czynności kontrolnych, a także ich publikowania w dzienniku urzędowym Wspólnot Europejskich stanowi konsekwencję tego, iż wbrew swej nazwie nie dysponuje on żadnymi uprawnieniami sądowymi. Jego sprawozdania i opinie nie są prawnie wiążące¹⁸. Jawność wyników kontroli zapewniona z uwagi na ich publikację stanowi zatem pewnego rodzaju sankcję za uchybienia w dziedzinie gospodarki finansowej, których dopuszczają się władze i instytucje unijne¹⁹.

TWE nie ustala procedury kontroli stosowanej przez Trybunał. Winna być ona oparta na zasadzie współpracy zarówno z instytucjami unijnymi, np. Europejskim Bankiem Inwestycyjnym w zakresie dostępu do informacji posiadanych przez Bank — art. 248 ust. 3, jak i organami kontroli państw członkowskich, gdy kontrole przeprowadzane są w państwach członkowskich — art. 248 ust. 3. Szczegółowe warunki kontroli regulują rozporzą-

¹⁷ Por. C. Herma: *Trybunał...*, s. 108.

¹⁸ Według S. Hambura i M. Muszyńskiego, nie jest on organem sądowym, lecz organem kontroli skarbowej; por. S. Hambura, M. Muszyński: *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*. Bielsko-Biała 2002, s. 502; por. także Z. Brodecki, M. Drobyś, S. Majkowska: *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Unię Europejską z komentarzem*. Warszawa 2002, s. 491.

¹⁹ Por. Z. Brodecki, M. Drobyś, S. Majkowska: *Traktat...*, s. 491.

dzenia finansowe²⁰. Kontrola strony dochodów i wydatków unijnych różni się co do podejścia, albowiem zgodnie z przepisem art. 248 ust. 2, kontrola dochodów odbywa się z uwzględnieniem założeń zarówno dochodowych, jak i przekazanych płatności, natomiast kontrola wydatków — na podstawie podjętych zobowiązań i dokonywanych wypłat²¹.

Działania kontrolne Trybunału podejmowane są zasadniczo na podstawie dokumentów finansowych. Ich głównym celem jest bowiem ustalenie, czy sprawozdania finansowe ukazują prawdziwy i rzetelny obraz wyników finansowych osiągniętych w danym roku²². W związku z tym tylko w przypadkach wyjątkowych (koniecznych) dokonuje się ich na miejscu w siedzibach instytucji Unii, w pomieszczeniach organów zarządzających środkami finansowymi Unii, w państwach członkowskich oraz w siedzibach beneficjentów płatności pochodzących z budżetu (osób prawnych bądź osób fizycznych)²³.

Osoby wykonujące kontrolę w imieniu Trybunału mogą występować do kontrolowanych podmiotów oraz do krajowych instytucji kontrolnych o udostępnienie wszelkich niezbędnych dokumentów lub informacji. Przepis art. 248 ust. 3 TWE podkreśla, że kontrola przeprowadzana w państwach członkowskich prowadzona jest we współpracy z krajowymi organami kontroli bądź innymi właściwymi służbami w duchu wzajemnego zaufania i z zachowaniem przez każdego swej niezależności²⁴. Kontrola finansowa, o której mowa, sprowadza się przede wszystkim do badania wiarygodności rozliczeń finansowych w skali roku budżetowego. To, na co zwracają uwagę inspektorzy Trybunału, to kompletność oraz legalność²⁵ i prawidłowość przeprowadzonych transakcji. Przepis art. 248 ust. 2 TWE, mówiąc o kontroli, ma jednak na uwadze także kryterium gospodarności w zakresie wykonywania budżetu²⁶. Czynności kontrolne podejmowane w tym zakresie powinny zatem udzielić odpowiedzi na pytania, czy osiągnięcie danego celu (realizacja danego zadania) odbywa się z zaangażowaniem jak najmniejszych środków finansowych, oraz czy wydatkowane fundusze przyniosły optymalne

²⁰ Obecnie obowiązuje Rozporządzenie z dn. 25 czerwca 2002 r. nr 1605/2002 — za: C. Herma: *Trybunał...*, s. 105.

²¹ Por. C. Herma: *Trybunał...*, s. 105.

²² Por. S. Mitrowski: *Europejski...*, s. 3.

²³ Por. J.-M. Gavanier: *Kontrola wydatków Unii Europejskiej w państwach objętych programem PHARE*. „Kontrola Państwowa” 1999, nr 3, s. 138 i nast.

²⁴ Por. Z. Brodecki, M. Drobycz, S. Majkowska: *Traktat...*, s. 498; S. Srebro: *Ochrona...*, s. 106.

²⁵ Treść terminu „legalność” została wypracowana w dużej mierze przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, w szczególności w sprawach 294/83, Parti ecologiste „Les Verts” v. European Parliament, 1986 ECR 1339 oraz 204/86, Greece v. Council, 1988 ECR 5337.

²⁶ Według S. Mitrowskiego, chodzi tu o kontrolę właściwości zarządzania finansami (*sound financial management audit*); por. S. Mitrowski: *Europejski...*, s. 4. Natomiast J.-M. Gavanier nazywa to kontrolą „efekt za pieniądze”; por. J.-M. Gavanier: *Kontrola...*, s. 141.

wyniki²⁷. Wskazane kryteria oceny stanowią w rzeczywistości uzupełnienie podstawowego wyznacznika celowości podejmowanych działań i wydatkowania środków unijnych, tzn. określenia, czy zasadnicze cele zakładane przez Unię zostały osiągnięte. Według S. Mitrowskiego²⁸, z którym należy się zgodzić, kontrolerzy działający w imieniu Trybunału, dokonując przedmiotowej kontroli, powinny dążyć do ustalenia, czy:

- działalność administracyjna związana z realizowanymi zadaniami uwzględniała racjonalne zasady i praktykę zarządzania;
- zasoby ludzkie i rzeczowe zostały odpowiednio dobrane i wykorzystane;
- systemy wspomagania, zarządzania i monitoringu okazały się skuteczne;
- procedury wybrane przez jednostkę kontrolowaną są adekwatne do realizowanych zadań i zgodne z obowiązującym stanem prawnym;
- wcześniejsze uwagi (zastrzeżenia) podnoszone przez podmioty wykonujące kontrole zostały uwzględnione.

Poza sporem jest, iż wszystkie zadania stawiane Trybunałowi przez TWE oraz przepisy wydane na jego podstawie są istotne z punktu widzenia celowości, kompletności i skuteczności działania organów unijnych. Z finansowego punktu widzenia szczególne znaczenia mają jednak dwa z nich. Pozostają one w ścisłym związku z działalnością kontrolną Trybunału. Są to: coroczne sprawozdania, sporządzane po przeprowadzeniu kontroli ogółu dochodów i wydatków Unii oraz organów i instytucji przez nią powołanych, oraz „potwierdzenie wiarygodności rozliczeń” Unii Europejskiej w danym roku, a także legalności i wiarygodności operacji leżących u ich podstaw. Obie instytucje wskazane w art. 248 ust. 2 TWE stanowią zasadniczą podstawę procesu podejmowania przez Parlament Europejski decyzji w sprawie udzielenia bądź odmowy udzielenia absolutorium Komisji.

W dalszej części niniejszego artykułu przedstawione zostaną podstawowe rozwiązania prawne dotyczące tej sfery działalności Trybunału. W myśl postanowień TWE, odpowiedzialność za wykonanie budżetu Unii zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków spoczywa na Komisji Europejskiej. Te ostatnie mogą być dokonywane zasadniczo tylko w czasie trwania roku budżetowego. Komisja, podejmując decyzje o ich uruchomieniu, powinna kierować się dążeniem do należytego zarządzania finansami, kraje członkowskie zaś winny w sposób dobrowolny uczestniczyć w wykonaniu kontroli²⁹.

Kontrola sposobu wykonania budżetu przez Komisję odbywa się na podstawie sprawozdania przedłożonego przez nią Radzie i Parlamentowi. Sprawozdanie dotyczy wykonania budżetu za poprzedni rok budżetowy. Oprócz

²⁷ W opinii C. Hermy efekty tego typu kontroli mają w pewnym stopniu uznaniowy charakter; por. C. Herma: *Trybunał...*, s. 106.

²⁸ Por. S. Mitrowski: *Europejski...*, s. 4.

²⁹ Por. L. Oręziak: *Finanse...*, s. 119.

sprawozdania, Komisja przedkłada wymienionym organom bilans finansowy prezentujący aktywa i pasywa Unii. Za przygotowanie i przedstawienie tych danych odpowiedzialni są przede wszystkim kontrolerzy wewnętrzni Komisji (Internal Audit Services). Po otrzymaniu danych z Komisji, co może nastąpić najpóźniej 1 czerwca roku następującego po roku, którego dotyczy kontrola, czynności kontrolne (zewnętrzne) podejmuje Trybunał. Nie ograniczają się one do oceny materiałów przekazanych z Komisji, lecz obejmują także materiały pochodzące z państw członkowskich, od beneficjentów oraz innych podmiotów. Trybunał w razie potrzeby przeprowadza również kontrolę na miejscu — u beneficjentów funduszy unijnych lub w organach odpowiedzialnych za zarządzanie finansami. Obszar działania Trybunału z geograficznego punktu widzenia często przekracza granice Unii Europejskiej, albowiem generalnie kontroluje on pracę Komisji, ale nie w miejscu podejmowania decyzji o uruchomieniu wydatków z budżetu Unii, lecz w miejscu wydatkowania środków³⁰.

Projekt rocznego sprawozdania powinien być gotowy do dn. 15 czerwca. Do tej daty Trybunał zobowiązany jest także do przekazania Komisji i innym instytucjom wszelkich uwag na temat zarządzania finansami, które zamierza ujawnić w sprawozdaniu³¹. Zarówno Komisja, jak i wskazane instytucje dysponują prawem udzielenia odpowiedzi na zgłoszone zastrzeżenia do 30 września. Dopiero wówczas, nie później jednak niż do 31 października, sprawozdanie wraz z odpowiedziami Komisji i instytucji przekazywane jest Radzie, Parlamentowi oraz pozostałym instytucjom³². Niezależnie od tej procedury podjęcie decyzji o udzieleniu bądź odmowie udzielenia absolutorium dla Komisji poprzedzone jest konsultacjami i wyjaśnieniami Trybunału kierowanymi pod adresem członków komisji budżetowej oraz innych komisji Parlamentu Europejskiego. To w dużej mierze na podstawie sprawozdania i przedmiotowych konsultacji (wyjaśnień) Parlament formułuje swe stanowisko w sprawie udzielenia lub odmowy udzielenia absolutorium dla Komisji. Zasadą jest oczywiście, iż nie jest on związany ocenami Trybunału zawartymi w sprawozdaniu³³.

Istotną rolę Trybunału w procesie parlamentarnej kontroli wykonania budżetu przez Komisję potwierdza treść obowiązku nakładanego na te ostat-

³⁰ Por. B. Friedmann: *Rola i działalność Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*. „Kontrola Państwowa” 1997, nr 6, s. 129.

³¹ W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku wprowadzono praktykę informowania krajów członkowskich o wynikach kontroli w tzw. listach od sektorów, na które kontrolowany kraj mógł odpowiedzieć także przed Komisją w terminie 8 tygodni od dnia otrzymania listu; por. B. Friedmann: *Rola...*, s. 129.

³² Por. M. Czernielewska-Rutkowska: *Budżet ogólny Unii Europejskiej. Stan obecny i perspektywy*. Warszawa 2007, s. 69.

³³ Ibidem, s. 70.

nie w przypadku, gdy Parlament, udzielając absolutorium, sformułował jednocześnie uwagi dotyczące dokonywania wydatków. Mowa tu o konieczności sporządzenia sprawozdania na temat podjętych działań stanowiących odpowiedź na kierowane wobec Komisji uwagi i komentarze. Otóż sprawozdanie takie powinno być przesłane także do Trybunału.

Od daty wejścia w życie Traktatu z Maastricht na Trybunał nałożono nowy obowiązek — przedstawiania oświadczenia o wiarygodności rachunków, obejmującego wszystkie systemy budżetowe Unii. Wyjątkowo szeroki zakres podmiotowy i przedmiotowy niezbędnych czynności sprawdzających, poprzedzających wydanie oświadczenia, wymusił korzystanie przez Trybunał w trakcie wydawania tego typu opinii z metod statystycznych — analizy reprezentatywnej liczby transakcji. W toku takiej analizy Trybunał dąży do ustalenia, czy wspomniane transakcje — poddawane kontroli jednostkowej, mogą być uznane za zgodne z prawem i prawidłowe, oraz czy zostały właściwie odzwierciedlone w rachunkach. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, w tej metodzie potwierdzenie wiarygodności uzyskuje się na podstawie statystycznej interpretacji wyników kontroli pojedynczych transakcji³⁴. W razie stwierdzenia błędów formalnych lub materialnych znajdują one odzwierciedlenie w wydawanym oświadczeniu³⁵.

Podsumowanie

Przedstawione uwagi na temat przedmiotu działalności Europejskiego Trybunału Obrachunkowego składają do wniosku, iż instytucja ta odgrywa co najmniej dwojaką rolę w dziedzinie finansów Wspólnoty.

Z jednej strony bowiem ponosi własną odpowiedzialność za sprawowanie stałej kontroli rachunków, głównie w formie sporządzania rocznego sprawozdania finansowego, z drugiej zaś pełni funkcję pomocniczą w stosunku do władz budżetowych Unii (Rada i Parlament) przez wspieranie ich uprawnień kontrolnych w zakresie realizacji budżetu³⁶. Poza sporem jest, iż realizacji przez Trybunał wymienionych zadań sprzyja fakt, iż w obecnym stanie prawnym jest ona niezależną instytucją Unii, związaną wyłącznie prawem unijnym, której pozycja w systemie instytucjonalnym jest równa pozosta-

³⁴ Trybunał stosuje metodę losowania próbek jednostek monetarnych (Monetary Unit Sampling), w której prawdopodobieństwo wyboru jest proporcjonalne do wielkości danej transakcji; por. J.-M. Gavanier: *Kontrola...*, s. 141.

³⁵ Por. B. Friedmann: *Rola...*, s. 130 i nast.

³⁶ Por. Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska: *Traktat...*, s. 498.

łym instytucjom³⁷. Dotychczasowe doświadczenia związane z działaniem Trybunału uzasadniają jednak twierdzenie, iż nie wszystkie czynności podejmowane przez tę instytucję oraz ich efekty są przyjmowane bezkrytycznie; przy tym są różnicowane, a nawet sprzeczne. I tak ze strony Komisji Europejskiej stawiano niekiedy zarzuty, że kontrole i uwagi Trybunału wykraczają poza kryteria legalności i celowości wydatków budżetowych. Natomiast państwa członkowskie kierują postulat, aby zwiększyć zakres kontroli nad wykorzystywaniem funduszy wspólnotowych przez ich beneficjentów³⁸. Za słabość obowiązujących rozwiązań prawnych i obecnej praktyki uważa się także brak możliwości składania przez Trybunał potwierdzeń wiarygodności dla każdej sfery polityki i każdego kraju, jak i niemożność obszernego wypowiedzania się przez kraje członkowskie na temat kontroli w nich przeprowadzanej, której wyniki mają być ujęte w rocznym sprawozdaniu Trybunału³⁹. Z zarzutami takimi należy polemizować, przede wszystkim dlatego, że Trybunał nie dysponuje możliwościami kadrowymi pozwalającymi rozciągnąć czynności kontrolne na działalność państw członkowskich. Występują w tym zakresie także bariery czasowe — obowiązujące terminy wykonania pewnych czynności, jak choćby przygotowania projektu sprawozdania do 15 czerwca, które uniemożliwiają szczegółową analizę wydatków dokonywanych przez poszczególnych beneficjentów. Wnioski w sprawie potrzeby zmiany przepisów regulujących funkcjonowanie Trybunału zgłaszano przy okazji przygotowywania projektu reformy Traktatu unijnego, lecz w traktacie lizbońskim nie zostały one uwzględnione. W tych warunkach należy uznać, iż istotniejsze zmiany dotyczące funkcjonowania Trybunału zostaną podjęte w latach następnych, choć jednocześnie należy mieć nadzieję, iż nie będą one dążyły do zmniejszenia instytucjonalnego znaczenia Trybunału⁴⁰.

³⁷ Por. C. Herma: *Trybunał...*, s. 109.

³⁸ Por. W. Czapliński: *System instytucjonalny UE*. W: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*. Red. J. Barcz. Warszawa 2002, s. 172.

³⁹ Por. B. Friedmann: *Rola...*, s. 129 i nast.

⁴⁰ Propozycje tego rodzaju zgłoszono m.in. do projektu traktatu konstytucyjnego UE; por. C. Herma: *Trybunał...*, s. 108.